

Mohay Ágoston

adjunktus (PTE ÁJK), az ÓNSZ elnöke

## A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai<sup>1</sup>

A közelmúltban egy uniós polgárt, aki éppen állampolgársága szerinti tagállama államfői tisztségét is betöltötte, egy másik uniós tagállam nem engedett belépni a területére. A belépést megtiltó tagállam a döntését utólag azzal indokolta, hogy az államfők látogatását a nemzetközi közjog, a nemzetközi diplomáciai kapcsolatok joga szabályozza, nem egyszerűen egy uniós polgár szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásáról van (illetve lett volna) szó. A két érintett tagállam Szlovákia illetve Magyarország volt, az uniós polgár pedig Sólyom László. Az Európai Bíróság az elé került jogvitában azt állapította meg, hogy (a Magyarország keresetében megfogalmazottakkal ellentétben) Szlovákia nem sértette meg az uniós jogot, szűkszavúan utalva arra, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire.<sup>2</sup> A két jogrend kapcsolatrendszere azonban ennél jóval komplexebb és kevésbé egyértelmű, amint arra egyébként éppen az Európai Bíróság korábbi gyakorlata is utal.

Tudományos vizsgálatra érdemes a nemzetközi jog és az Európai Unió joga közötti viszony, mint a nemzetközi és a szupranacionális közjog olyan speciális kérdésköre, amellyel a magyar jogirodalom összefoglaló módon még nem foglalkozott. Ezt a viszonyrendszert, a két jogrend kölcsönhatását átfogó módon kell vizsgálni, nem

---

<sup>1</sup> A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

<sup>2</sup> C-364/10. sz. Szlovákia kontra Magyarország ügy

egyértelmű ugyanis a nemzetközi jog és az uniós jog közötti kapcsolat (ill. esetleges hierarchia) általánosságban sem, és különösen kérdéses a nemzetközi jogi normák uniós jogrendben történő érvényesülése, mint speciálisabb aspektus. A nemzetközi és az uniós jog közötti relációk nem egyértelműek, ráadásul a nemzetközi jogi és az uniós jogi megközelítés adott esetben eltérő felfogást tükröz, más eredményt hozva. Kérdéses, hogy létezik ill. létezhet-e hierarchia a nemzetközi jog és az uniós jog között (általában vagy bizonyos nemzetközi normák esetében), illetve, hogy hogyan és mennyiben nyerhetnek alkalmazást a nemzetközi jog különböző jogforrási formái az uniós jogrendben.

A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya, mint probléma számos szűkebb kutatási témakör háttérében is megtalálható, így pl. az európai parlamenti választójog korlátozhatóságának és kiterjeszhetőségének kérdése kapcsán, ami az alapvető jogok védelmének többszintű (nemzetközi – uniós – tagállami) rendszere vonatkozásában is releváns, különös tekintettel a rendszer szintjei közötti értelmezési és eljárási átjárhatóságra<sup>3</sup> Utóbbi kérdés különös aktualitást nyer azért, hogy folyamatban van az EU csatlakozása az EJEE-hez: a csatlakozásról szóló megállapodás, amelynek tervezete már rendelkezésre áll, szintén komplex kérdéseket vet fel, és a két jogrend viszonyát dogmatikailag nem tisztázza teljeskörűen. A nemzetközi jogi és uniós jogi normák összekapcsolódó rendszert alkotnak továbbá például a nemzetközi migráció és – még hangsúlyosabban – a menekültjog kapcsán. Többek között az említett kérdések kutatása során levont tanulságokra is tekintettel távlati céloom rendszerezni és elemezni a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolati dimenzióit, és a nemzetközi jogforrások uniós jogrendben történő érvényesülésének kérdését, szisztematikusan feltárva a különböző nemzetközi jogi jogforrások helyzetét az uniós jogban az írott jog és a bírói gyakorlat alapján, külön hangsúlyt fektetve egyrészt az uniós jog és az ENSZ Alapokmányból fakadó kötelezettségek (ezen belül is elsőként a Biztonsági Tanács határozatai), másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az uniós jog közötti

---

<sup>3</sup> *Ágoston Mohay – Elisabeth Sándor-Szalay: National Report – Hungary, In: The protection of fundamental rights post-Lisbon: The interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and national constitutions (szerk: Julia Laffranque). Tartu University Press, Tartu 2012. 501-532. o.*

viszonyra. Jelen írás célja elsődlegesen a tudományos problémafelvetés, és az ehhez szükséges alapvetések megtétele.

## 1. Az Európai Unió a nemzetközi térben

Az Európai Unió önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkezik (EUSz. 47. cikk)<sup>4</sup>, és részt vesz a nemzetközi kapcsolatokban, a nemzetközi közösség működésében. Ennek részeként nemzetközi szerződéseket köt harmadik államokkal és más nemzetközi szervezetekkel. Szerződő félként (a nemzetközi közjog szabályai alapján) jogokat és kötelezettségeket szerez. Az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel,

- a) ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő,
- b) ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges,
- c) ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz,
- d) vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja [EUMSz. 216. cikk (2) bek.]

Emellett az EU egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet – e sajátos szerződéseket az EUSz. külön nevesíti (217. cikk). Az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira – e szerződések hatályba lépésük pillanatától az uniós jog „integráns részét” képezik.<sup>5</sup> A változó szerződés határok elvére tekintettel e szerződések az Unió mindenkori tagállamaira kötelezőek.<sup>6</sup> Nem elhanyagolható

---

<sup>4</sup> A Lisszaboni Szerződést megelőzően az Európai Közösség (még korábban: az Európai Gazdasági Közösség) rendelkezett nemzetközi jogi jogalanyisággal, az Európai Unió létrejöttétől 2009. december 1-ig nem. A Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően az EU nemzetközi jogi jogalanyiságot kapott, és az EK helyébe lépett (annak jogutódja lett) – ld. EUSz. 1. cikk és 47. cikk.

<sup>5</sup> 181/73. sz. Haegeman kontra Belgium ügy [EBHT 1974, 449. o.], 5. pont

<sup>6</sup> Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar (3. Auflage). Nomos, Baden-Baden 2012. 1996. o. (14. széljegy)

jelentőségű a kérdés, tekintve, hogy az Unió megközelítőleg ezer nemzetközi megállapodásban részes fél<sup>7</sup> (ezek jelentős része ún. vegyes szerződés – lásd alább).

Az Unió nemzetközi megállapodási során követendő eljárási procedúrát az EUMSZ. 218. cikke részletesen szabályozza, a megállapodások megkötésére a Tanács jogosult (számos nevesített esetben az Európai Parlament egyetértésének, egyéb esetekben véleményének beszerzése mellett). Az Európai Bíróság fontos hatásköre e téren, hogy a priori vizsgálhatja az összeegyeztethetőség kérdését: bármely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kikérheti ugyanis a Bíróság véleményét egy megkötni tervezett nemzetközi megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Amennyiben a Bíróság kedvezőtlen véleményt ad, a tervezett megállapodás kizárólag akkor léphet hatályba, ha vagy azt módosítják, vagy pedig a Szerződéseket felülvizsgálják [EUMSZ. 218. cikk (11) bek.].

Az Európai Unió emellett egyes nemzetközi megállapodásokat olyan formában köt meg, hogy nemcsak az Unió, hanem a tagállamok is szerződő félként jelennek meg (vegyes szerződések). Az írott primer jog a vegyes szerződésekről sem a Lisszaboni Szerződés előtt, sem jelenleg hatályos változatában nem rendelkezik, e megállapodások olyan területekhez tartoznak, amelyben a EU és a tagállamok hatásköre szorosan összefonódik.<sup>8</sup>

Az EU nemzetközi szerződésai az uniós jogforrások hierarchiájában a primer uniós jog (írott és íratlan) forrásai alatt, ám a szekunder uniós jogforrások felett helyezkednek el.<sup>9</sup> Ebből következően az EU nemzetközi szerződésai nem sérthetik a primer jogot, a szekunder jog pedig nem ütközhet e nemzetközi szerződésekbe.

---

<sup>7</sup> *Eckes, Christina*: International law as law of the EU: The role of the Court of Justice. CLEER Working Papers 2010/6. 10. o. [http://www.asser.nl/upload/documents/1212010\\_60145cleer10-6web.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/1212010_60145cleer10-6web.pdf) (2014. 05. 10.)

<sup>8</sup> C-459/03. sz. Bizottsága kontra Írország ügy [2006] EBHT I-04635. o., 176. pont

<sup>9</sup> C-61/94 Bizottság kontra Németország [1996] EBHT I-3989. o., 52. pont

## 2. Az uniós jog, mint önálló jogrend

Az Európai Unió a nemzetközi jog alapján, annak szabályai szerint jött létre, az alapító államok nemzetközi megállapodása nélkül nem létezhetne. Nemzetközi közjogi gyökereitől függetlenül azonban egy elkülönült, önálló jogrendet képez, amelyet a szupranacionalitás jellemez. Az Európai Bíróság értelmezése szerint az uniós jogrend alapjait képező szerződések a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően saját jogrendszert hoztak létre, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik.<sup>10</sup> Az EU joga „a nemzetközi jog új jogrendjét képezi”, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.<sup>11</sup> Az Európai Bíróság a közvetlen hatály és az uniós jog elveit, amelyek e jogrend működőképességének nélkülözhetetlen elemei, az uniós jog és a tagállami jog viszonyára vonatkozóan dolgozta ki, ezáltal világossá téve, hogy e két jogrendszer kapcsolatát nem a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának hagyományos dualista vagy monista megközelítése jellemzi. Az uniós jogrend autonómiája ennél azonban többet, és a nemzetközi joggal „szembeni” önmeghatározást is jelent. A nemzetközi jog szabályai szerint, nemzetközi jogi jogforrással létrehozott jogrend tehát már nem hagyományos nemzetközi jog, hanem egy új jogrend. De hogyan értelmezhető az, hogy e jog a „nemzetközi jog új jogrendje”? Az uniós jog érvényessége a nemzetközi jogból ered<sup>12</sup>, tehát nem a létrejöttjének módja jelenti a sajátosságot, hanem az alkalmazása/alkalmazhatósága<sup>13</sup> (amely nemzeti szinten is érvényesül), hatálya (amely megfelelő feltételek teljesülése esetén közvetlen) és elsődlegessége (alkalmazási elsőbbsége).

Ha az uniós jog *sui generis*, autonóm jogrend, akkor nem csak a tagállami joghoz fűződő viszonyát szükséges meghatározni, hanem a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyát is.

---

<sup>10</sup> 6/64 Costa v ENEL [EBHT 1964, 585. o.]

<sup>11</sup> 26/62 Van Gend en Loos [EBHT 1963, 003. o.]

<sup>12</sup> Szabó Marcel: Az európai jog és a nemzetközi jogrend – Hierarchia és összefonódás. Állam- és Jogtudomány 2012/2-3. sz. 193. o.

<sup>13</sup> Allain, Jean: The Court of Justice is an International Court. Nordic Journal of International Law 1999/3. sz. 261. o.; és Szabó Marcel, *Ibid.*

### 3. Az uniós jog és a nemzetközi jog kapcsolódási dimenziói

Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyáról a Szerződések *expressis verbis* nem rendelkeznek, általában véve a „nemzetközi jog” kifejezés három helyen jelenik meg az EUSz.-ben és két helyen az EUMSz.-ben. Az Unió a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban egyebek mellett hozzájárul „a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához” [EUSz. 3. cikk (5) bek.]. Az ENSZ Alapokmányában foglalt elveknek és a nemzetközi jognak a tiszteletben tartása kell, hogy (egyebek mellett) vezérelje az Unió nemzetközi szintű fellépését is [EUSz. 21. cikk (1) bek.], beleértve a Közös Kül- és Biztonságpolitikát is (az EUSz. 23. cikk visszautal a 21. cikk említett szabályhelyeire); nemzetközi kapcsolataiban az Unió törekszik arra, hogy megszilárdítsa és erősítse a nemzetközi jog elveit (a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok mellett). Az EUMSz. 77. cikk arra vonatkozó rendelkezést tartalmaz (4) bekezdésében, hogy az Uniónak a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikái nem érintik a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy a nemzetközi joggal összhangban megállapítsák földrajzi határaikat. Végül az EUMSz. 214. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedései során tiszteletben kell tartani a nemzetközi jog elveit (a pártatlanság és a semlegesség követelménye, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma mellett). Emellett, amint láttuk, az EUMSz. rendelkezik az Unió nemzetközi megállapodásairól (216-219. cikk) és az EU nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal fennálló kapcsolatairól (220-221. cikk).

Kiemelendő még az EUMSz. 351. cikke, mely szerint az egyrésztől egy vagy több tagállam, másrésztől egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket a Szerződések rendelkezései nem érintik. Annyiban, amennyiben ezek a megállapodások nem egyeztethetőek össze a Szerződésekkel, az érintett tagállam vagy tagállamok megteszik a megfelelő lépéseket a megállapított összeegyeztethetlenség kiküszöbölésére. A tagállamok e cél érdekében szükség esetén segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt,

egységes magatartást tanúsítanak. Az említett megállapodások alkalmazása során a tagállamok kötelesek figyelembe venni azt, hogy a Szerződések szerint az egyes tagállamok által nyújtott előnyök az Unió létrehozásának szerves részét képezik, és ezáltal elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a közös intézmények létrehozásával, ez utóbbiak hatáskörrel történő felruházásával, valamint ugyanilyen előnyöknek az összes többi tagállam részéről történő biztosításával.

Látható, hogy a Szerződésekben a nemzetközi jogra vonatkozó kifejezett hivatkozások vagy általános célkitűzések (elvek), vagy specifikus szabályok. A nemzetközi jog és az uniós jog elveiben – tartalmi alapon – bármilyen, az Unió hatáskörébe tartozó témakör kapcsán korrelációba (és akár összeütközésbe) kerülhet.

Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyrendszerében mindenképpen figyelemre érdemesek az alábbi kapcsolódási dimenziók:

- az uniós jog és a nemzetközi szokásjog (utóbbi bennrejlő sajátosságai miatt);
- az uniós jog és a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) joga (a WTO és az Unió sajátos kapcsolata okán);
- az uniós jog és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a többszintű alapjogvédelmi rendszer jellegzetességei és átjárhatósága miatt) ;
- az uniós jog és az ENSZ Alapokmányából fakadó kötelezettségek, különös tekintettel a Biztonsági Tanács határozataira (az Alapokmány és a BT határozatok nemzetközi jogi sajátosságai miatt).

E területeken különösen, de általánosságban is felvetődnek az alábbi kérdések:

- Létezik-e hierarchia az uniós jog és a nemzetközi jog között?
- Érvényesülhet-e (és amennyiben igen, akkor hogyan) a nemzetközi jog az uniós jogrendben? Kell-e differenciálnunk a nemzetközi jog különböző jogforrási formái között e vonatkozásban?

A két fenti kérdést sem lehet teljességgel elválasztani egymástól, mivel még a hagyományos nemzetközi jogi normák egymáshoz viszonyított hierarchiáját is

meghatározza, hogy azok milyen jogforrási formát öltenek (vö. *ius cogens* kontra nemzetközi szerződések; az ENSZ Alapokmány és más nemzetközi egyezmények). A kérdések egy részére bizonyos válaszokat már adott az Európai Bíróság gyakorlata, de nem kellően rendszerezett módon, és az utóbbi időben nem is ellentmondásmentesen.

Általánosságban az mondható el, hogy – eltérésekkel, de – az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata a nemzetközi jog kapcsán a Kadi ítélet<sup>14</sup> előtti időszakban döntően azt hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jog kötelező az Unióra. Mint fentebb láttuk, megtette ezt az Unió által kötött szerződések vonatkozásában (bár ez nem meglepő, sőt, szükségszerű); de a releváns nemzetközi szokásjog kapcsán is.<sup>15</sup> Az EU által kötött nemzetközi szerződések kapcsán azonban hangsúlyozta azt is, hogy e megállapodások nem veszélyeztethetik az szerződések által kialakított közjogi rendszert, az uniós jog alkotmányos elveit.<sup>16</sup> A Bíróság álláspontja nem volt mindig részletesen kidolgozott, de összességében koherensnek mondható e tekintetben.

A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez kapcsolódó Kadi-ügy fellebbezési ítéletében az Európai Bíróság – az ügyben korábban ítélkező Törvényszék álláspontjától eltérően – ugyanakkor úgy látta, hogy az ENSZ BT határozatát végrehajtó uniós rendelet nem kezelendő eltérően más uniós rendeletektől a bírói felülvizsgálat terén:

„209 (...) az Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrendet szabályozó elvekből nem következik az, hogy a vitatott rendelet belső jogszerűségének az alapvető jogokra tekintettel történő bírósági felülvizsgálata kizárt lenne amiatt, hogy e jogi aktus a Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján elfogadott határozatának végrehajtására irányul.

300 A vitatott rendelethez hasonló közösségi jogi aktus ilyen joghatóság alóli mentességének – az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségeknek,

---

<sup>14</sup> C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács [EBHT 2008., I-06351. o.]

<sup>15</sup> „(...)a Közösség hatáskörét a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, és következésképpen az említett 6. cikket és a körülírt alkalmazási területet a nemzetközi tengerjog tükrében kell értelmezni.” C-286/90. sz. Anklagemyndigheden kontra Poulsen és a Diva Navigation Corp ügy, 9. pont [EBHT 1992, I-6019]

<sup>16</sup> Vö. pl. C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, 285. pont. Ez a tétel következik abból a hatáskörből is, hogy a Bíróság (kérelemre) vizsgálhatja az Unió által megkötendő nemzetközi megállapodások összeegyeztethetőségét a primer joggal [EUMSz. 218. cikk (11) bek.]



különösen a Biztonsági Tanácsnak az ezen Alapokmány VII. fejezete alapján elfogadott határozatainak végrehajtására irányuló kötelezettségeknek a nemzetközi jog szintjén meglévő elsőbbsége elvének szükségszerű következményeként – az EK-Szerződésben semmilyen alapja sincs.

301 Igaz, hogy a Bíróság már megállapította, hogy az [EUMSZ 351. cikke], amennyiben alkalmazásának feltételei teljesülnek, lehetővé tehet eltérést akár az elsődleges jogtól is, például az [EUMSZ. közös kereskedelempolitikára vonatkozó 207. cikkétől] (...).

302 Az is igaz, hogy az [EUMSZ. 347. cikk] hallgatólagosan lehetővé teszi a közös piac működésének olyan intézkedések általi korlátozását, amelyeket valamely tagállam a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében hoz.

303 Ugyanakkor e rendelkezések nem értelmezhetők úgy, mint amelyek lehetővé teszik az eltérést az [EUSz. 2. cikkében] az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől.

304 Az [EUMSZ 351. cikke], ugyanis semmilyen esetben sem teheti lehetővé a [z uniós] jogrend alapjait képező elvek, köztük az alapvető jogok védelme elvének a megkérdőjelezését, amely utóbbi magában foglalja a közösségi jogi aktusok jogszerűségének a közösségi bíróság általi, az ezen alapvető jogoknak való megfelelésük tekintetében történő felülvizsgálatát.”

Fentiekre tekintettel a Bíróság kimondta az uniós rendelet semmisségét, ami formálisan nem problematikus, hiszen egy uniós intézményi aktusról, szekunder uniós jogról beszélünk. Azonban ez a rendelet egy ENSZ BT határozatot hajtott végre, a nemzetközi jogban pedig amennyiben az államoknak az ENSZ Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeket illeti elsőbbség<sup>17</sup>. A BT határozatai kötelező

---

<sup>17</sup> Ld. az ENSZ Alapokmányának 103. cikkét.

természetűek. Formálisan a rendelet semmisségét mondta ki a Bíróság, de tartalmilag egy BT határozatot nem tartott megfelelőnek az alapjogvédelem szempontjából.

Ez a felfogás inkább egy olyan viszonyrendszerre utal, amely a korábbi „befogadó” hozzáállás helyett (amely az uniós jog és a nemzetközi jog egyfajta monista kapcsolatrendszerére utalhat) egy dualista megközelítésre hasonlít.<sup>18</sup> A két megközelítés közötti különbség elvi szinten abból a kérdésből (és a rá adott válaszból) vezethető le, hogy az uniós jog a nemzetközi jog sajátos része-e, vagy pedig teljességgel autonóm, önálló jogrend. Mindkét esetben – ahogy a belső jog és a nemzetközi jog, illetve a belső jog és az uniós jog esetében is – szükség van további kérdések megválaszolására: egyfelől arra, hogy meghatározzuk a hierarchikus viszonyt (a monista-jellegű felfogás esetében), vagy pedig, (a dualista jellegű megközelítés esetében) a „transzformáció” módját. Az utóbbi felfogás esetében természetesen klasszikus beiktatásnak (kihirdetésnek)<sup>19</sup> megfelelő aktusról csak akkor lehet egyáltalán szó, ha az EU által kötött nemzetközi szerződésről beszélünk. De mi a helyzet az egyéb nemzetközi jogi jogforrásokkal?

A nemzetközi jog és az uniós jog viszonyára vonatkozóan a közelmúltban a Sólyom-ügyben reflektált az Európai Unió Bírósága.<sup>20</sup> Ehelyütt az alapul fekvő tényállásra és a felek érveire részletesen ki nem térve csak annyit szükséges rögzíteni, hogy Magyarország azért indított eljárást Szlovákia ellen, mert utóbbi állam nem engedte belépni területére Sólyom Lászlót, Magyarország akkori államfőjét. Magyarország az uniós polgárok szabad mozgásának jogára alapozta érvelését, Szlovákia ellenben (noha a tényállás szerint korábban maga is hivatkozott uniós jogra, de saját későbbi bevallása szerint tévesen) a nemzetközi jogra (szűkebben: a diplomáciai jogra) hivatkozva érvelt. Az Európai Bíróság pedig – leegyszerűsítve maga számára a problémát – az alkalmazandó jog szempontjából vizsgálódott, és arra jutott, hogy az

---

<sup>18</sup> De Burca megfogalmazása szerint „élesen dualista” hozzáállást tanúsított a Bíróság. *De Burca, Gráinne: The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi.* Harvard Law Journal, 2010/1. sz. 2. o.

<sup>19</sup> A nemzetközi jog – belső jog viszonylatában az e jelenséghez kapcsolódó terminológiai kérdésekről ld. *Blutman László: Nemzetközi szerződések 'kihirdetése': fogalmi zavar a közjogban.* *Iustum Aequum Salutare* 2013/4. sz. 85-203. o.

<sup>20</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy

uniós polgár államfő másik tagállamba irányuló mozgására nem az uniós jog, hanem a nemzetközi jog vonatkozik. A Bíróság a két jogrend viszonyát meglehetősen lakonikusan magyarázta: az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire.<sup>21</sup> Ennyire egyszerű lenne? A nemzetközi jog egésze az uniós jog részét képezi, minden egyes nemzetközi szerződés, és az általános nemzetközi jog minden eleme kötelező az uniós intézményekre? A kérdés szándékosan naiv, de a Bíróság ítélete *ad absurdum* ezt az értelmezést is lehetővé teszi. Emellett, ha a nemzetközi jog az uniós jog része, akkor fel kell tennünk azt a kérdést is, hogy hol található az uniós jogrend hierarchiájában a nemzetközi jog? A Sólyom-ügy ítéletében azonban hiába keresünk e tekintetben támpontokat a bevezetőben már említett, lakonikus tömörségű mondatokat leszámítva.

Ami a konkrét ügyet illeti, a Bíróság arra jutott, hogy Szlovákia nem sértette meg az uniós jogot. A Bíróság szerint az általános nemzetközi jog szokásjogi szabályai, valamint a többoldalú egyezményekben (különösen a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973-as New York-i egyezményben) foglalt szabályok alapján az államfő a nemzetközi kapcsolatokban olyan különleges jogállással rendelkezik, amely többek között kiváltságokkal és mentességekkel jár. Erre tekintettel, ha az államfő valamely más állam területén tartózkodik, ez az utóbbi állam számára azzal a kötelezettséggel jár, hogy biztosítsa e személy védelmét, függetlenül attól, hogy a tartózkodásra milyen jogcímen kerül sor. A Bíróság szerint az államfői jogállás sajátos jellegű, abból eredően, hogy azt a nemzetközi jog szabályozza, ami azzal a következménnyel jár, hogy az államfő nemzetközi szinten tanúsított magatartására – mint a külföldi tartózkodására is – a nemzetközi jog, különösen pedig a diplomáciai kapcsolatok joga irányadó. E sajátosság pedig az államfőt minden más uniós polgártól megkülönbözteti, így e személy valamely más tagállam területére történő belépésére nem ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint amelyek a többi polgár belépésére irányadók: az államfői státusz igazolhatja a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának

---

<sup>21</sup> C 364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 44. pont

a nemzetközi jogon alapuló korlátozását. Külön kérdés, hogy van-e egyáltalán a helyzetre alkalmazandó nemzetközi jogi norma.<sup>22</sup>

Nem ad választ azonban a Bíróság arra a kérdésre, hogy miért, milyen logika mentén döntött úgy, ahogyan. A nemzetközi jog hierarchikusan felette állna az uniós jognak? Az uniós joghoz képest a nemzetközi jog netán *lex specialis*?<sup>23</sup> Egy új, íratlan kimentési okról lenne szó az uniós polgárok szabad mozgása vonatkozásában? Mindegyik változat számtalan további kérdést hordoz magában, és egyik sem tűnik ebben a formában, minden további nélkül támogathatónak.

#### 4. Konklúzió helyett

Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonya sok olyan kérdést vet fel, amelyre nincs egyértelmű válasz. A Van Gend en Loos és Sólyom ügyeket együtt olvasva arra juthatunk, hogy az uniós jog a nemzetközi jog új jogrendje, amelyet a nemzetközi jogra tekintettel kell értelmezni, de ugyanakkor a nemzetközi jog pedig az uniós jog része is egyben.<sup>24</sup>

Sok tekintetben attól is függ e két jogi rezsim viszonya, hogy az uniós jogot miként definiáljuk. Az autonóm uniós jogrend kapcsán a Bíróság hangsúlyozta, hogy a „hagyományos” nemzetközi szerződésektől eltérően a Szerződések saját jogrendszert hoztak létre, amely a Szerződések hatálybalépésétől fogva a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik (más fordításban: a tagállamok jogrendjének integráns részét képezi).<sup>25</sup> Erre

<sup>22</sup> Inkább úgy tűnik, hogy nincsen – ld. e tekintetben: *Bárd Petra*: Is László Sólyom a European Citizen? Hungary versus Slovak Republic. In: Szabó Marcel et al (eds.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013. Eleven Publishing, 2014. 145–162. o., aki a Bíróság által alkalmazott „fantom nemzetközi jogról” beszél. Hasonló végkövetkeztetésre jut *Ádány is: Ádány Tamás Vince*: International Law at the European Court of Justice. In: Szabó Marcel et al (eds.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013. Eleven Publishing, 2014. 165-179. o.

<sup>23</sup> Ennek adott esetben inkább a fordítottja tűnik elfogadhatóbbnak. Bruhács az Európajog és a nemzetközi jog viszonyát úgy összegezi, hogy az előbbi nem tekinthető ún. önmagában zárt rendszernek (ha egyáltalán elfogadható ilyen rezsim létezése), ellenkezőleg: e két jogrend összefonódik számos vonatkozásban, még akkor is, ha az EU jog – számos eltérés miatt – bizonyos körben *lex specialis*-nak minősíthető. Ld. *Bruhács János*: Nemzetközi jog I. Dialóg-Campus, 2008. 37. o.

<sup>24</sup> Ádány találó hasonlata szerint ez a viszony már-már egy Maurits Cornelis Escher-féle lehetetlen háromszögre emlékeztet. *Ádány*: i. m. 166. o.

<sup>25</sup> 6/64 Costa v ENEL [EBHT 1964, 585. o.]

tekintettel olyan értelmezés is adható, hogy a tagállami jog részét képező uniós jog rendelkezéseire a tagállamok nem hivatkozhatnak nemzetközi jogi kötelezettségeik nem teljesítése alátámasztására<sup>26</sup>: a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény értelmében az államok nem hivatkozhatnak belső joguk rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztottak egy nemzetközi szerződéses kötelezettséget teljesíteni.<sup>27</sup> Az EU által kötött nemzetközi szerződések mindazonáltal nem veszélyeztethetik a szerződések által kialakított közjogi rendszert, az uniós jog alapvető alkotmányos elveit. Ha utóbbi állítást általában a nemzetközi jogra extrapoláljuk, és összevetjük a Kadi ítélettel, akkor valamiféle „tartalom-alapú” viszony-meghatározási rendszerhez juthatunk. Maduro főtanácsnok a Kadi ügyben tett indítványában úgy fogalmazott: téves lenne azt feltételezni, hogy amennyiben az Uniót a nemzetközi jog valamelyik szabálya kötelezi, az uniós bíróságok kötelesek az előtt „teljes mértékben fejet hajtani és feltétel nélkül alkalmazni” az uniós jogrendben. A nemzetközi jog és az uniós jogrend viszonyát magának az uniós jogrendnek kell szabályoznia, a nemzetközi jog az uniós jogrendet csak az Unió alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át.<sup>28</sup>

Az uniós jog autonómiája és stabilitása szempontjából ezen utóbbi megoldás látszik leginkább elfogadhatónak, e módszer gyenge pontja ugyanakkor a bizonytalansága, mivel eseti alapon kell vizsgálni, hogy adott nemzetközi jogi jogforrás milyen viszonyban van az uniós jog alkotmányos elveivel. Az is vitatható, hogy mely elvek sorolhatók az EU-jog alkotmányos elvei közé. Ez a megközelítés ennek ellenére további kutatásra és továbbgondolásra érdemes, figyelemmel az uniós jog és a nemzetközi jog fent jelzett, különösen fontos kapcsolódási dimenzióira is.

---

<sup>26</sup> *Huomo-Kettunen, Merita*: Heterarchical Constitutional Structures in the European Legal Space. *European Journal of Legal Studies*, 2013/1. sz. 60. o.

<sup>27</sup> 1969. évi bécsi egyezmény a szerződések jogáról, 27. cikk

<sup>28</sup> C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek. M. Poiaras Maduro főtanácsnok indítványa (az ismertetés napja: 2008. január 16.), 24. pont